ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2023

Vyhlásené: 8. 7. 2023 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

269

N Á L E Z

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/2022-63

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského **o návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených advokátskou kanceláriou KALLAN Legal s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, IČO 52 304 604, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia čl. 8 v časti slovného spojenia „spôsobom ustanoveným“ a ustanovení § 61 ods. 5, 6 a 7 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 453/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s Ústavou Slovenskej republiky, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 6/2022-25 z 30. marca 2022 prijal na ďalšie konanie návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia čl. 8 v časti slovného spojenia „spôsobom ustanoveným“ a ustanovení § 61 ods. 5, 6 a 7 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 453/2021 Z. z. (ďalej aj „novela“), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „zákon o štátnej službe“) s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 4 ústavy, v ktorom namietajú nesúlad voľnej diskrécie pri odvolávaní vedúcich zamestnancov štátnej správy.
2. Podstatou veci je posúdenie ústavnej súladnosti podmienok a spôsobu odvolávania vedúcich zamestnancov v štátnej službe zavedeného novelou zákona o štátnej službe - zákonom č. 453/2021 Z. z., konkrétne, či kompetencia generálneho tajomníka služobného úradu odvolať z funkcie vedúceho zamestnanca je v súlade so základným právom na rovnosť prístupu k verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a s princípom právnej istoty a zákazom retroaktivity podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

3. Zákon o štátnej službe č. 55/2017 Z. z. upravuje odvolávanie vedúcich zamestnancov v § 61. V čase pred citovanou novelou (zákon č. 453/2021 Z. z.) zákon o štátnej službe ako dôvod odvolania vedúceho zamestnanca generálnym tajomníkom ustanovoval (i) stratu bezúhonnosti, (ii) dosiahnutie len uspokojivých, alebo dokonca neuspokojivých výsledkov podľa služobného hodnotenia a (iii) zdravotné dôvody.

4. Novela zákona o štátnej službe, ktorá obsahuje návrhom napadnuté ustanovenia, pridala k týmto dôvodom novú kompetenciu (i) generálneho tajomníka, ktorý nie je štatutárnym orgánom, odvolať vedúceho zamestnanca bez uvedenia dôvodu, a to so súhlasom štatutárneho orgánu, (ii) generálneho tajomníka odvolať na návrh štatutárneho orgánu vedúceho zamestnanca bez uvedenia dôvodu, (iii) generálneho tajomníka odvolať na návrh štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii vedúceho zamestnanca bez uvedenia dôvodu a (iv) kompetenciu generálneho tajomníka, ktorý je zároveň štatutárnym orgánom, odvolať bez uvedenia dôvodu vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi.

5. Napadnuté ustanovenia § 61 ods. 5, 6 a 7 zákona o štátnej službe v znení novely - zákona č. 453/2021 Z. z. znejú takto:

(5) Generálny tajomník môže odvolať z funkcie vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi, aj bez uvedenia dôvodu, so súhlasom štatutárneho orgánu, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

(6) Generálny tajomník odvolá z funkcie vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi štatutárny orgán, aj bez uvedenia dôvodu, na návrh štatutárneho orgánu, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Generálny tajomník odvolá z funkcie vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi štátny zamestnanec vo verejnej funkcii, aj bez uvedenia dôvodu, na návrh štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Generálny tajomník odvolá vedúceho zamestnanca podľa prvej vety alebo podľa druhej vety do 10 dní od doručenia návrhu.

(7) Generálny tajomník, ktorý je štatutárny orgán, môže odvolať z funkcie vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi, aj bez uvedenia dôvodu, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

6. Už v čase podania návrhu na ústavný súd (18. januára 2022) bola od 31. decembra 2020 účinná novela, zákon č. 485/2021 Z. z., ktorá zmenila napadnuté ustanovenia nasledujúcim spôsobom: V § 61 ods. 5 sa za slovo „orgánu," vkladajú slová „*do 10 dní odo dňa doručenia písomného súhlasu*". V § 61 ods. 6 prvej vete sa za slovo „ak" vkladajú slová „*tento zákon alebo*". V § 61 ods. 6 sa na konci pripája táto veta: „*Generálny tajomník môže na návrh štatutárneho orgánu podľa § 7 ods. 7 druhej vety odvolať do 10 dní odo dňa doručenia písomného návrhu aj bez uvedenia dôvodu vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi štatutárny orgán podľa § 7 ods. 7 druhej vety.*"

7. V súvislosti s vymedzením predmetu konania je potrebné uviesť, že navrhovatelia v návrhu na rozhodnutie explicitne stanovili, že žiadajú preskúmanie napadnutých ustanovení zákona o štátnej službe v znení skoršej novely č. 453/2021 Z. z. Ústavný súd z tohto dôvodu v uznesení o prijatí veci stanovil (PL. ÚS 6/2022-25, bod 2), že je viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania [§ 45 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len ,,zákon o ústavnom súde")] a z tohto dôvodu nepovažuje za predmet konania zmeny napadnutých ustanovení prijaté ďalšou novelou, zákonom č. 485/2021 Z. z. K tomu je potrebné uviesť, že novela preskúmavané normy nemenila ako celok, nemenila ich podstatu, ale ich len upresnila. Vo všeobecnosti možno pripomenúť, že ústavný súd by mohol zahrnúť do prieskumu aj tieto normy, ak by boli splnené podmienky ustanovené v § 89 zákona o ústavnom súde.

8. Predmetnou novelou (zákon č. 453/2021 Z. z.) bol zmenený aj čl. 8 zákona o štátnej službe upravujúci princíp stability štátnej správy. Podľa čl. 8 zákona o štátnej službe v aktuálnom znení *služobný úrad vytvára pre štátnych zamestnancov stabilné prostredie pre vykonávanie štátnej služby. Štátny zamestnanec je chránený pred skončením štátnozamestnaneckého*

pomeru z iných ako zákonom ustanovených dôvodov. Princíp stability sa uplatňuje najmä prostredníctvom stálej štátnej služby, odvolania z funkcie vedúceho štátneho zamestnanca len spôsobom ustanoveným zákonom a prostredníctvom inštitútu nadbytočného štátneho zamestnanca. K jednostrannej zmene štátnozamestnaneckého pomeru môže dôjsť len v prípadoch ustanovených zákonom. Časť definície princípu stability týkajúca sa odvolávania vedúcich štátnych zamestnancov bola zmenená tak, že vedúci zamestnanci môžu byť odvolávaní nie z dôvodov ustanovených zákonom, ale spôsobom ustanoveným zákonom. Tým sa v podstate otvorila možnosť odvolávania vedúcich zamestnancov na základe voľnej úvahy štatutárneho orgánu.

9. Navrhovatelia argumentujú, že zákon zasahuje do stability štátnej služby a štátnu službu politizuje, pretože odvolanie je možné aj bez uvedenia dôvodu, resp. bez racionálneho a objektívneho dôvodu. Nová právna úprava tak znamená stratu odbornosti, nezávislosti a zásah do právnej istoty osôb v služobnom pomere. Rozhodnutia generálneho tajomníka budú z povahy veci nepreskúmateľné. Navrhovatelia tiež odkazujú na veto prezidentky, ktoré bolo rovnako odôvodnené zásahom do princípu stability štátnej služby.

10. Navrhovatelia uvádzajú, že dôvodová správa žiadnym spôsobom nevysvetľuje, prečo je posilnenie právomoci generálneho tajomníka služobného úradu potrebné, a ani nevysvetľuje, aký pozitívny cieľ sa má novou právnou úpravou dosiahnuť. Úprava sa podľa navrhovateľov týka širokého spektra vedúcich zamestnancov v priamej riadiacej línii generálneho tajomníka služobného úradu.

11. Právna úprava podľa navrhovateľov ďalej ohrozuje princíp profesionality štátnej správy, pretože v zmysle čl. 6 zákona o štátnej službe sa princíp profesionality uplatňuje najmä dlhodobým profesionálnym rozvojom štátneho zamestnanca a podporou kariérneho rastu. Pokiaľ štátny zamestnanec, ktorý sa dlhodobo (aj z prostriedkov štátneho rozpočtu) rozvíjal a vypracoval sa do vedúcej funkcie, môže byť kedykoľvek a bezdôvodne odvolaný, princíp profesionality sa tým znehodnocuje, a tým vzniká ujma jednak odvolanému funkcionárovi aj spoločnosti vo všeobecnosti.

12. Napadnutá právna úprava neobsahuje prechodné ustanovenie. Účinnosť nadobudla dňom vyhlásenia (2. decembra 2021) a vzťahuje sa aj na vedúcich zamestnancov, ktorí vykonávali túto funkciu aj pred nadobudnutím účinnosti schválenej právnej úpravy a ktorí podľa doterajšej úpravy mohli byť odvolaní len na základe zákonom ustanoveného dôvodu. Podľa navrhovateľov tak porušuje aj zákaz retroaktivity ako jeden z nosných princípov právneho štátu.

13. Navrhovatelia na podporu svojej argumentácie odkazujú na nález ústavného súdu č. k. I. ÚS 540/2012, podľa ktorého rozhodnutie ministra dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky o odvolaní z funkcie zástupcu riaditeľa odboru Železničnej polície Bratislava predstavuje autoritatívne rozhodnutie, ktoré vydáva ako orgán s mocenskou autoritou v oblasti verejnej správy, pričom takéto rozhodnutie nemôže byť odôvodnené len všeobecným poukazom na „dôležitý záujem štátu“ bez toho, aby bol tento konkretizovaný.

14. Na základe uvedenej argumentácie navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s označenými referenčnými normami. Navrhovatelia navrhujú, aby ústavný súd rozhodol nasledujúcim výrokom: „*Zákon č. 453/2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v časti článku 8 a § 61 ods. 5, ods. 6, ods. 7, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.*“

II.

Stanoviská účastníka konania, vyzvaných a iných subjektov a ďalší priebeh konania

15. K návrhu navrhovateľov sa vyjadril účastník konania - Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“). Ústavný súd navyše vyzval na vyjadrenie sa k návrhu Úrad vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „úrad vlády“), ktorý je ústredným orgánom štátnej správy pre štátnozamestnanecké vzťahy [§ 24 ods. 1 písm. a) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov]. Ústavnému súdu je taktiež známe stanovisko Rady pre štátnu službu, nezávislého koordinačného a monitorovacieho orgánu na ochranu princípov štátnej služby zriadeného § 12 zákona

o štátnej službe. Piatich členov tejto rady volí a odvoláva národná rada nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov (po jednom členovi rady navrhuje výbor národnej rady, verejný ochranca práv, predseda Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, poradný orgán vlády v oblasti mimovládnych organizácií a rozvoja občianskej spoločnosti a Konfederácia odborových zväzov Slovenskej republiky).

II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

16. Národná rada argumentuje, že má právo nielen prijať koncepciu štátnej služby, ale ju aj zákonom meniť.

17. K namietanému narušeniu princípu stability v súvislosti so zmenami v odvolávaní vedúcich zamestnancov je potrebné uviesť, že princíp stability spočíva aj v iných aspektoch, nesúvisiacich so spôsobom odvolávania vedúcich zamestnancov. V zmysle čl. 8 zákona o štátnej službe ide predovšetkým o inštitút stálej štátnej služby, inštitút nadbytočného štátneho zamestnanca a o možnosť jednostrannej zmeny štátnozamestnaneckého pomeru len v prípadoch ustanovených zákonom. Obdobne ako v napadnutej právnej úprave je odvolávanie vedúcich zamestnancov upravené vo viacerých platných zákonoch (napr. v § 105 ods. 6 zákona č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 50 ods. 2 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov). Osobitnú ochranu vedúcim zamestnancom vo forme možnosti odvolania z ich vedúcej funkcie iba z vymedzených dôvodov nepriznáva ani Zákonník práce.

18. Národná rada zdôrazňuje, rovnako ako to zdôraznil ústavný súd v uznesení o prijatí veci, že napadnutá úprava sa netýka samotného štátnozamestnaneckého pomeru, resp. jeho skončenia a zániku, ale výlučne skončenia funkcie vedúceho zamestnanca.

19. K navrhovateľmi uvádzanému údajnému porušeniu zákazu retroaktivity v dôsledku personálnej pôsobnosti napadnutej zákonnej úpravy aj na vedúcich štátnych zamestnancov, ktorí vykonávali túto funkciu aj pred nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy, možno uviesť, že ak by sa napadnutý nový spôsob odvolávania z funkcie mal vzťahovať iba na vedúcich zamestnancov, ktorí boli do tejto funkcie ustanovení až po nadobudnutí účinnosti napádanej právnej úpravy, boli by tým vytvorené dve skupiny vedúcich štátnych zamestnancov, voči ktorým by sa postupovalo diametrálne odlišne vo vzťahu k odvolávaniu z ich funkcie vedúceho zamestnanca. Práve taká zákonná úprava by mohla viesť k diskriminácii „nových“ vedúcich zamestnancov, a preto by mohla byť v rozpore okrem iných práve aj s rozporovanými čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 4 ústavy.

20. Národná rada k nálezu ústavného súdu I. ÚS 540/2012 uviedla, že v danom prípade ústavný súd rozhodol o porušení základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Žiadne z ústavných práv, ktorých porušenie navrhovatelia aktuálne namietajú, nebolo v konaní I. ÚS 540/2012 pred ústavným súdom namietnuté.

II.2. Stanovisko Úradu vlády Slovenskej republiky ako ústredného orgánu štátnej správy pre štátnozamestnanecké vzťahy:

21. Úrad vlády vo svojom vyjadrení najprv predstavil vývoj právnej úpravy (porov. tiež bod 38). Odvolanie z riadiacej pozície bez uvedenia dôvodu bolo prvýkrát zavedené zákonom č. 231/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe. Úprava sa vzťahovala na ministerstvá a na služobné úrady, v ktorých funkciu vedúceho služobného úradu (dnes generálny tajomník služobného úradu) vykonával štatutárny orgán. Podľa § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. v znení zákona č. 231/2006 Z. z. bolo možné odvolať bez uvedenia dôvodu predstaveného v priamej riadiacej pôsobnosti ministra, v priamej riadiacej pôsobnosti predstaveného v politickej funkcii (štátny tajomník) alebo v priamej riadiacej pôsobnosti vedúceho služobného úradu, ktorý bol súčasne štatutárnym orgánom (tzv. personálna únia). Išlo o vládny návrh zákona. Dôvodová správa neobsahuje bližšie vysvetlenie potreby úpravy odvolania bez uvedenia dôvodu.

22. Zákonom č. 664/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe, bola možnosť odvolania z funkcie bez uvedenia dôvodu obdobným spôsobom (teda ako na ministerstvách podľa zákona č. 231/2006 Z. z.) rozšírená na ostatné ústredné orgány štátnej správy. Súčasne bola v ústrednej štátnej správe ustanovená možnosť odvolať bez uvedenia dôvodu predstaveného (vedúceho zamestnanca) v priamej riadiacej pôsobnosti

vedúceho služobného úradu. Išlo o poslanecký návrh zákona (parlamentná tlač 98, 4. volebné obdobie národnej rady).

23. S účinnosťou od 1. júla 2007 na základe úpravy podľa zákona č. 253/2007 Z. z. bola možnosť odvolania z funkcie bez uvedenia dôvodu rozšírená na každého predstaveného v každom služobnom úrade.

24. Ani jeden z uvedených zákonov (zákon č. 231/2006 Z. z., zákon č. 664/2006 Z. z. a zákon č. 253/2007 Z. z.) neobsahoval osobitnú úpravu prechodných ustanovení vo vzťahu k uplatniteľnosti, resp. neuplatniteľnosti úpravy odvolania bez uvedenia dôvodu na predstaveného vymenovaného do funkcie pred účinnosťou novej úpravy.

25. Úrad vlády z hľadiska ústavnoprávneho tvrdí, že napadnutá zákonná úprava sa netýka volených ani verejných funkcií, preto sa nemôže týkať ani ústavného práva na volené ani iné verejné funkcie podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, a preto s týmto ústavným právom nemôže byť ani v rozpore.

26. Právo podľa čl. 30 ods. 4 ústavy patrí medzi politické (základné) práva. Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 55/2017 Z. z. tento zákon upravuje štátnozamestnanecké vzťahy v súvislosti s vykonávaním štátnej služby štátnymi zamestnancami. Na štátnozamestnanecké vzťahy sa v podstatnej miere aplikuje Zákonník práce (delegovaná pôsobnosť Zákonníka práce je taxatívnym spôsobom ustanovená v § 171 ods. 1 zákona č. 55/2017 Z. z.). Napriek určitým zrejmým špecifickým prvkom štátnozamestnaneckých vzťahov (existencii osobitných inštitútov, verejnoprávnej povahe niektorých štátnozamestnaneckých vzťahov, povahe činností vykonávaných v štátnej službe) súčasný zákon č. 55/2017 Z. z. považuje úrad vlády prioritne za pracovnoprávny predpis. Tento záver je možné prijať napriek skutočnosti, že štátni zamestnanci sa pri vykonávaní štátnej služby podieľajú alebo môžu podieľať na výkone verejnej moci v štáte.

27. Štátna služba v prípade bežného štátneho zamestnanca je závislou prácou v zmysle jej definície podľa § 1 ods. 3 prvej vety Zákonníka práce, podľa ktorej závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Štátnozamestnanecký pomer založený služobnou zmluvou treba v kontexte citovanej definície považovať za obdobný pracovný vzťah. Do skupiny tzv. bežných štátnych zamestnancov patrí nielen dotknutá skupina vedúcich zamestnancov (odvolateľných podľa platného právneho stavu aj bez uvedenia dôvodu), patria sem aj ostatní vedúci zamestnanci, ako aj všetci štátni zamestnanci na tzv. referentských (radových) pozíciách.

28. Zákon č. 55/2017 Z. z. zreteľne rozlišuje medzi tzv. profesionálnou časťou ľudských zdrojov, ktorú tvoria bežní štátni zamestnanci podľa § 7 ods. 1 zákona č. 55/2017 Z. z., a tzv. politickou časťou (štátny zamestnanec vo verejnej funkcii podľa § 7 ods. 2 a 5, štátny zamestnanec podľa § 7 ods. 7 - štatutárny orgán vymenovaný do funkcie podľa osobitného predpisu). Štátnozamestnanecký pomer sa v prípade bežného štátneho zamestnanca zakladá služobnou zmluvou [§ 48 ods. 1 písm. a) zákona], v prípade politickej línie sa vzťah zakladá spravidla vymenovaním alebo voľbou podľa osobitného predpisu [§ 48 ods. 1 písm. b) alebo písm. c) zákona].

29. Bežné štátnozamestnanecké miesta (riadiace i referentské pozície) v systéme štátnej služby tvoria tzv. profesionálnu časť personálneho substrátu v štátnej službe. Podmienkou vzniku vzťahu nie je voľba (nejde o „inú volenú funkciu“ podľa čl. 30 ods. 4 ústavy). Ide o pozície odlíšené od tzv. politickej časti, teda od verejnej funkcie na účely zákona o štátnej službe. Bežný štátny zamestnanec (vrátane vedúceho zamestnanca odvolateľného podľa § 61 ods. 5 až 7 zákona č. 55/2017 Z. z. bez uvedenia dôvodu) nie je verejným funkcionárom na účely ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov. Bežný štátny zamestnanec môže byť za určitých podmienok verejným činiteľom podľa osobitného predpisu, napríklad podľa § 128 ods. 1 Trestného zákona. Rovnako môže byť bežný štátny zamestnanec verejným činiteľom na účely Dohovoru OSN proti korupcii (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 434/2006 Z. z.). Podľa názoru úradu vlády uvedenú úpravu nemožno bez ďalšieho paušalizovať a konštatovať, že každý štátny zamestnanec je alebo môže byť verejným činiteľom, resp. verejným funkcionárom na účely čl. 30 ods. 4 ústavy.

30. Úrad vlády považuje zákon č. 55/2017 Z. z. prioritne za pracovnoprávny predpis. Pokiaľ ide

o práva bežného štátneho zamestnanca, predmet právnej úpravy podľa tohto zákona v prvom rade súvisí s hospodárskymi a sociálnymi právami (najmä čl. 35 a čl. 36 ústavy), nie s politickým právom v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy.

31. Úrad vlády v závere zdôrazňuje skutočnosť, že samotným odvolaním z funkcie vedúceho zamestnanca nedochádza automaticky k skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru. Podľa § 63 ods. 1 zákona o štátnej službe štátneho zamestnanca v stálej štátnej službe alebo odborníka, ktorý je dočasne potrebný na plnenie úloh štátnej služby, ktorý bol odvolaný z funkcie vedúceho zamestnanca podľa § 61 zákona o štátnej službe, služobný úrad trvalé preloží s jeho súhlasom na vhodné štátnozamestnanecké miesto, ak sa štátny zamestnanec nedohodne so služobným úradom inak. Ak služobný úrad vhodné štátnozamestnanecké miesto nemá alebo sa so štátnym zamestnancom nedohodne inak, postupuje pri skončení štátnozamestnaneckého pomeru podľa § 75 ods. 1 písm. c) alebo písm. d) zákona o štátnej službe. Prípadné skončenie vzťahu (výpoveďou alebo dohodou) môže byť spojené so vznikom nároku štátneho zamestnanca na odstupné podľa § 83 zákona o štátnej službe.

II.3. Vyjadrenie Rady pre štátnu službu:

32. Ústavný súd sa oboznámil aj s vyjadrením Rady pre štátnu službu (ďalej aj „rada“) uverejneným z jej vlastnej iniciatívy. Rada zásadne nesúhlasí s danou zmenou zákona o štátnej službe. Nová úprava priamo zasahuje do princípu stability a tým, že zavádza možnosť odvolania z funkcie vedúceho zamestnanca bez existencie zákonného dôvodu na odvolanie, spochybňuje právnu istotu vedúceho štátneho zamestnanca.

33. Princípy štátnej služby tvoria nosné piliere zákona o štátnej službe, sú vzájomne prepojené, a preto nie je možné ktorýkoľvek z nich meniť bez toho, aby to malo dopad aj na tie ďalšie. Princíp stability je jedným z princípov zákona o štátnej službe, ktorého účelom je poskytnúť štátnym zamestnancom stabilné prostredie pre vykonávanie štátnej služby, ochranu pred skončením štátnozamestnaneckého pomeru z iných ako zákonom ustanovených dôvodov, a tým právnu istotu postavenia štátneho zamestnanca. Bezdôvodné odvolanie vedúceho štátneho zamestnanca je podľa názoru rady v príkrom rozpore s princípom stability zákona o štátnej službe.

34. Uvedená zmena zhoršuje postavenie vedúcich štátnych zamestnancov aj v tom, že v prípade ich bezdôvodného odvolania bude následne možné s nimi skončiť štátnozamestnanecký pomer, ak služobný úrad usúdi, že pre takéhoto štátneho zamestnanca nemá vhodné štátnozamestnanecké miesto.

35. Odvolávanie vedúcich štátnych zamestnancov bez uvedenia dôvodu rada považuje za rozporné aj s ustanovením § 4 zákona o štátnej službe, podľa ktorého je služobný úrad povinný zaobchádzať so štátnym zamestnancom v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania ustanovenou antidiskriminačným zákonom, najmä ak ide o podmienky vykonávania štátnej služby, odmeňovanie, vzdelávanie, príležitosti na funkčný postup v štátnej službe a taktiež o skončenie štátnozamestnaneckého pomeru

36. Rada sa nemôže stotožniť s tvrdením predkladateľov návrhu, že súčasný zákon o štátnej službe neposkytuje žiadny nástroj na odvolanie vedúcich štátnych zamestnancov v prípade ich neprofesionálneho výkonu štátnej služby. Rada, naopak, je toho názoru, že zákon poskytuje niekoľko takýchto nástrojov, a to (i) služobné hodnotenie, (ii) disciplinárna zodpovednosť, (iii) zaradenie štátneho zamestnanca mimo činnej služby.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

37. Pre štátnu moc je kľúčový princíp vlády na vopred stanovený čas (PL. ÚS 16/2019, bod 30). Princíp vlády na vopred určený čas sa nachádza v samom jadre previazania demokracie a právneho štátu, pretože zabezpečuje bezpečný priebeh odovzdania moci, resp. istotu, že každá autorita je jedného dňa vymeniteľná. Pre vec demokratického a právneho štátu je nemenej dôležitá stabilná funkčná štátna správa realizovaná osobami v štátnoslužobnom pomere. Úradník môže profesionálne a s rešpektom voči účastníkom konania a iným osobám vykonávať nedokonalý zákon a, naopak, úradník môže dobrú právnu úpravu znehodnotiť jej neprofesionálnou aplikáciou. Občiansky vzťah voči štátu sa formuje a demokracia sa umocňuje práve pri osobnej praktickej skúsenosti s výkonom štátnej správy.

38. Základné právo na rovný prístup k verejným funkciám bolo zakotvené už v čl. 6 francúzskej Deklarácie práv človeka a občana. V tom čase znamenalo revolučný odklon od aristokratického základu štátnej moci smerom k rovnému - občianskemu výkonu moci a byrokracie. Neskôr sa s racionalizáciou štátu tento občiansky výkon moci profesionalizoval. Profesionalizácia výkonu moci vyžadovala stabilitu a expertnosť, čo si vynútilo tesnejší právny vzťah medzi štátnymi úradníkmi a štátom v porovnaní so súkromnými právnymi pomermi. Tento vývoj vyústil do prijímania služobných zákonov. V Československu bol v roku 1918 prevzatý moderný rakúsky zákon č. 15/1914 r. z. – o služebním poměru státních úředníků a státního služebnictva (služební pragmatika) s tým, že neskôr bol zákonom č. 269/1920 Sb., *kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského*, rozšírený aj na územie Slovenska. Uvedený užší vzťah, resp. splývanie štátu a jeho úradníkov sa prejavoval tým, že režim zamestnancov štátnej služby bol súčasťou práva verejného, úradníci sa ujímali funkcie individuálnym správnym aktom, pričom služobná hierarchia, povinnosti a vôbec disciplína boli vyvážené služobným postupom, platovými a obdobnými štandardmi. Zákonom č. 66/1950 Zb. o pracovných a platových pomeroch štátnych zamestnancov bol samostatný systém štátnej služby v podstate zrušený a začlenený ako osobitný druh do jednotného pracovného pomeru, pretože medzi súkromným a verejným priestorom sa v dobe neslobody stratil rozdiel. Zákonníkom práce bol uvedený proces ešte umocnený. Vzhľadom na prerušenú kontinuitu prebieha od roku 2001 obnova a, prirodzene, zložité hľadanie koncepcie štátnej služby (porov. bod 21).

39. Ústavný súd poznamenáva, že aktuálny zákon o štátnej službe je už tretím úplne novým zákonom od roku 2001 (zákony č. 312/2001 Z. z., č. 400/2009 Z. z. a č. 55/2017 Z. z.). Tento vývoj naznačuje zložité hľadanie koncepcie štátnej služby vrátane hľadania samotnej podoby postavenia vedúcich zamestnancov (porov. body 21 - 25, vyjadrenie úradu vlády).

40. Ústavný súd pre prehľadnosť vývoja uvádza, že už v roku 2008 prijal obdobnú vec v konaní sp. zn. PL. ÚS 13/08, ale vzhľadom na novelu zákonom č. 664/2006 Z. z., ktorá už pred doručením návrhu zmenila napadnutý zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe, ústavný súd konanie zastavil.

41. Navrhovatelia tvrdia, že čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy bráni zákonnej úprave, ktorá umožňuje odvolanie vedúcich zamestnancov v štátnej službe bez uvedenia dôvodov, pretože je v rozpore s právnou istotou vedúcich zamestnancov vo všeobecnosti a zvlášť vedúcich zamestnancov, na ktorých sa môže nová úprava okamžite uplatniť, a taktiež je v rozpore s princípom stability štátnej správy.

42. Úrad vlády tvrdí, že právne postavenie *vedúcich* zamestnancov v štátnej službe má viac prvkov zamestnaneckého právneho vzťahu, zvlášť v porovnaní so štátnymi zamestnancami vo verejnej funkcii podľa § 7 ods. 2 a 5 zákona o štátnej službe (body 28 a 29), a preto pozícia vedúcich zamestnancov nie je chránená označenou referenčnou normou. Z vyjadrenia úradu vlády vyplýva, že pod čl. 30 ods. 4 ústavy spadajú len funkcie v štátnej službe vzniknuté voľbou alebo menovaním, a nie štátnoslužobnou zmluvou.

43. Z týchto argumentov vyplýva, že ústavný súd musí v prvom rade ustáliť, či (i) vedúci zamestnanec podľa § 20 zákona o štátnej službe je chránený čl. 30 ods. 4 ústavy, a (ii) ak vedúci zamestnanec spadá do rámca daného práva, akým spôsobom je chránený, resp. aký je obsah práva na rovný prístup k verejnej funkcii vo vzťahu k vedúcim zamestnancom. Na základe týchto skutočností ústavný súd následne posúdi, či možnosť odvolania vedúcich zamestnancov na základe voľnej úvahy je ústavne súladná s označenými referenčnými normami.

44. Ustanovenie § 20 zákona o štátnej službe (vedúci zamestnanec) znie: *(1) Vedúcim zamestnancom na účely tohto zákona je priamy nadriadený štátny zamestnanec, ktorý je podľa tohto zákona alebo podľa osobitného predpisu oprávnený*

    a) určovať a ukladať podriadenému štátnemu zamestnancovi úlohy na vykonávanie štátnej služby a dávať mu na tento účel pokyny,

    b) organizovať, riadiť, kontrolovať a hodnotiť vykonávanie štátnej služby podriadeného štátneho zamestnanca.

    Ustanovenie § 113 zákona o štátnej službe znie:

(1) Vedúci zamestnanec je okrem povinností uvedených v § 111 a obmedzení uvedených v § 112 (povinnosti všetkých štátnych zamestnancov, pozn.) ďalej povinný

a) organizovať, riadiť, kontrolovať a hodnotiť vykonávanie štátnej služby podriadenými štátnymi zamestnancami,

b) ukladať podriadeným štátnym zamestnancom služobné úlohy a dávať im na tento účel pokyny v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a so služobnými predpismi,

c) vytvárať podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby štátnymi zamestnancami,

d) pristupovať k podriadeným zamestnancom v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania a zdržať sa konania, ktoré by mohlo byť považované za diskriminačné,

e) viesť štátnych zamestnancov k dodržiavaniu služobnej disciplíny,

f) plniť voči podriadenému štátnemu zamestnancovi úlohy služobného úradu v rozsahu určenom týmto zákonom a služobnými predpismi,

g) písomne poveriť podriadeného štátneho zamestnanca alebo štátneho zamestnanca v služobnom pomere na zastupovanie v určenom rozsahu v čase svojej neprítomnosti nepresahujúcej dva týždne,

h) absolvovať do šiestich mesiacov od začatia vykonávania funkcie vedúceho zamestnanca manažérske vzdelávanie podľa § 164 ods. 2 písm. c),

i) plniť ďalšie povinnosti podľa tohto zákona.

(3) Vedúci zamestnanec nesmie ukladať podriadenému štátnemu zamestnancovi služobné úlohy, ktoré má podľa všeobecne záväzných právnych predpisov alebo služobných predpisov vykonať osobne.

45. Ustanovenie § 75 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej službe znie: *Služobný úrad môže dať štátnemu zamestnancovi výpoveď, ak štátneho zamestnanca, ktorý bol odvolaný z funkcie vedúceho zamestnanca podľa § 61 ods. 1 až 7, nie je možné trvale preložiť na vykonávanie štátnej služby na vhodné štátnozamestnanecké miesto, pretože ho služobný úrad nemá, alebo štátny zamestnanec nesúhlasí s trvalým preložením na vhodné štátnozamestnanecké miesto a nedohodne sa so služobným úradom inak.*

46. Ústavné orgány, ústavné autority vykonávajú svoju moc na základe ústavy a nesú za jej výkon ústavnú zodpovednosť. Ústava samotná a zákon o štátnej službe (§ 1 ods. 8) vylučujú preto ústavné autority z režimu štátnej služby. Ústavné autority volia alebo menujú (§ 7 ods. 2 zákona o štátnej službe) štátnych zamestnancov vo verejnej funkcii (napr. predseda protimonopolného úradu, prednosta okresného úradu). Tu sa nachádza pomyselná hranica, resp. prienik medzi ústavným a správnym právom (kategória *štátni zamestnanci vo verejnej funkcii* je legálnou definíciou na účely zákona o štátnej službe, nie všeobecným pojmom). Ústavné autority a *štátni zamestnancivo verejnej funkcii* sú nadriadení vedúcim štátnym zamestnancom. Ostatní štátni zamestnanci sú podriadení vedúcim zamestnancom.

47. Pre porozumenie vzťahov v štátnej službe je potrebné ďalej vysvetliť jej štruktúru vyplývajúcu zo zákona o štátnej službe. Rozmanitosť, resp. komplexnosť orgánov štátnej správy určujúcim spôsobom ovplyvňuje jednotlivé kategórie štátnych zamestnancov.

48. Zákon o štátnej službe v § 7 rozlišuje medzi štátnymi zamestnancami, ktorí (i) nie sú vo verejnej funkcii, a (ii) štátnymi zamestnancami vo verejnej funkcii. V ustanovení § 7 ods. 2 sa pojmom *štátny zamestnanec vo verejnej funkcii* označuje kategória štátnych zamestnancov, ktorí sú na čele správnych orgánov alebo sa priamo podieľajú na vedení správnych orgánov. Z týchto dôvodov dochádza u týchto zamestnancov k priamemu prenosu moci z ústavných autorít na štátnych zamestnancov vo verejnej funkcii, a to voľbou alebo menovaním. V niektorých iných než ústredných správnych orgánoch sa autorita, *vedúci zamestnanec, ktorá je na čele všetkých štátnych zamestnancov, nazýva generálny tajomník* (§ 17 ods. 1 zákona o štátnej službe), pričom táto pozícia tu splýva s pozíciou osoby, ktorá je na čele daného správneho orgánu. Tento vedúci zamestnanec je nadriadený všetkým ostatným vedúcim zamestnancom, ak sú súčasťou organizačnej štruktúry, a výlučne títo vedúci zamestnanci môžu byť odvolaní na základe napadnutého § 61 ods. 7 zákona o štátnej službe.

49. Ministerstvá (a ostatné ústredné orgány) majú v zákone o štátnej službe k dispozícii osobitnú úpravu, ktorá súvisí s rozsiahlosťou úloh, ktoré tieto ústavné a správne orgány musia zabezpečovať. Generálny tajomník je a musí byť podriadený ministrovi, ako aj štátnym zamestnancom vo verejnej funkcii – štátnym tajomníkom. (i) Generálny tajomník môže so súhlasom štatutárneho orgánu (ministra) odvolať vedúcich štátnych zamestnancov, ktorých priamo riadi tento generálny tajomník (§ 61 ods. 5 zákona o štátnej službe). (ii) Generálny tajomník môže na návrh štatutárneho orgánu (ministra) odvolať vedúcich štátnych zamestnancov, ktorých priamo riadi štatutár – minister (§ 61 ods. 6 zákona o štátnej službe). (iii) Generálny tajomník môže na návrh štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii (štátny tajomník) odvolať vedúcich štátnych zamestnancov, ktorých priamo riadi (§ 61 ods. 6 zákona o štátnej službe; porov. tiež Fíba, J., Gálisová, Z. Zákon o štátnej službe, komentár, Wolters Kluwer, Bratislava 2023).

50. Z uvedeného popisu možno odvodiť hierarchickú konštrukciu štátnej služby previazanú na ústavné orgány. V súvislosti s tým ústavný súd upozorňuje na dve dôležité črty napadnutých noriem: (i) Napadnutá úprava sa týka len vedúcich zamestnancov v priamej podriadenosti vedení úradov, pričom štatutárny orgán alebo štátny zamestnanec vo verejnej funkcii (štátny tajomník) musí s odvolaním vyjadriť súhlas. Úprava sa tak týka tých vedúcich zamestnancov, ktorí sú mostom medzi koncepčným riadením a úradníctvom štátnej služby. (ii) Za výmenu týchto vedúcich zamestnancov preberá ústavnú zodpovednosť štatutárny orgán, teda osoba, ktorá je na čele jednotlivého správneho orgánu (predseda, prednosta).

51. Základné právo na rovný prístup k verejným funkciám je zvláštnym politickým, participačným základným právom, pretože premosťuje občiansku spoločnosť a verejnú moc. *Jeho zvláštnosť spočíva v tom, že je ochranou pred mocou, aby nebránila riadnemu prístupu k moci, k sebe samej* (III. ÚS 427/2012, bod 60).

52. Ústava používa v čl. 30 ods. 4 autonómny pojem *verejná funkcia*. Verejnou funkciou je nepochybne taká funkcia, resp. pozícia, v ktorej je subjekt *vrchnostenským* vykonávateľom moci, prípadne subjekt realizuje s mocou súvisiace verejné, a nie súkromné záujmy. Možno na tomto mieste spomenúť už klasické federálne rozhodnutie I. ÚS 191/92, podľa ktorého je verejnou mocou taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkovane. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu (porov. tiež II. ÚS 152/2016, bod 13 – obvodná poľovnícka komora).

53. Za volenú alebo inú verejnú funkciu v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy možno okrem funkcií v ústavou predpokladaných orgánoch považovať len funkcie v takých orgánoch, ktoré vykonávajú aspoň minimum štátnej (verejnej) moci v rozsahu právomoci, ktorá im je zverená zákonom (imperium). Použitie slova „funkcia“ pritom naznačuje, že nemôže ísť o každého zamestnanca v takom orgáne, ale len o také miesto, s ktorým je aj skutočne spätá rozhodovacia právomoc (externá právomoc vyjadrená verejnomocenskou pôsobnosťou dotknutého orgánu alebo interná riadiaca, najmä personálna právomoc v rámci jeho štruktúry), teda možnosť účinne výkon takej moci ovplyvňovať. Okrem *vedúcich predstaviteľov ústredných a miestnych orgánov štátnej správy* a územnej samosprávy môže ísť najmä o predstaviteľov verejnoprávnych korporácií alebo inštitúcií, ktoré vykonávajú moc nad svojimi členmi alebo inými osobami.

54. Ústavný súd k rozsahu (scope) čl. 30 ods. 4 ústavy vo vzťahu k štátnej službe ďalej konštatoval v *obiter dicte* nálezu III. ÚS 427/2012 (nemenovanie generálneho prokurátora, bod 60), že ten zahŕňa hlavne prístup k *takpovediac úradníckym, byrokratickým pozíciám* (porov. čl. 33 nemeckého základného zákona).

55. Úrad vlády za nositeľov verejnej funkcie považuje len *štátnych zamestnancovvo verejnej funkcii* (porov. body 28 a 29), pretože sú ustanovovaní priamo ústavnými autoritami voľbou alebo menovaním na rozdiel od vedúcich zamestnancov, u ktorých je základom štátnoslužobného pomeru služobná zmluva. U vedúcich štátnych zamestnancov akcentuje úrad vlády zamestnanecký prvok obdobný pomerom podľa Zákonníka práce v štátnoslužobnom vzťahu. Ústavný súd rozumie, ako uvažuje úrad vlády: Samotný zákon o štátnej službe zveruje v § 176 rozhodovanie o sporoch medzi štátnym zamestnancom a služobným úradom týkajúci sa štátnozamestnaneckého vzťahu civilnému, a nie správnemu súdnictvu (spory podľa

služobných predpisov vojakov a policajtov sú, naopak, podľa daných služobných zákonov zverené správnemu súdnictvu). Obdobne aj teória vníma niektoré podobnosti týchto vzťahov (porov. Kadlubiec, V. Služební poměr – veřejnoprávní nebo soukromoprávní vztah? In: Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2015, s. 407 a nasl.). Napriek tomu ostáva rozhodujúcim kritériom pre začlenenie subjektov pod rozsah čl. 30 ods. 4 ústavy prvok výkonu moci. Aj keby boli vedúci štátni zamestnanci regulovaní Zákonníkom práce a takto by vykonávali verejnú moc, patrili by do rozsahu čl. 30 ods. 4 ústavy. Termín *verejná funkcia* v kategórii *štátnych zamestnancov vo verejnej funkcii* má užší význam ako pojem *verejná funkcia* v čl. 30 ods. 4 ústavy. Plní rolu zákonnej legálnej definície v zákone o štátnej službe. Pojem verejná funkcia vyjadruje daný typ pozície v kontraste s ostatnými štátnymi zamestnancami a osobitný režim týchto štátnych zamestnancov spočívajúci tiež v odlišnosti ich práv a povinností. Pojem verejná funkcia tu teda neznamená, že štátni zamestnanci bez tohto označenia nie sú nositeľmi verejnej moci. Je ešte potrebné dodať, že ani rôzne kategorizácie verejných funkcionárov na účely špecifických zákonov (ústavný zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov) nemajú vplyv na skutočnosť, že kritérium výkonu moci je rozhodujúce pre začlenenie pod rozsah čl. 30 ods. 4 ústavy.

56. Obdobný prístup nepriamo vyplýva aj z práva Európskej únie, ktoré tu možno zmieniť na podporu argumentácie ústavného súdu. Zmluva o fungovaní Európskej únie v čl. 45 zabezpečuje voľný pohyb pracovníkov v rámci Únie s výnimkou stanovenou v odseku 4, podľa ktorého ustanovenia tohto článku sa nevzťahujú na zamestnávanie v štátnej službe alebo verejnej službe. Ideou výnimky je chrániť výkon činností, ktoré musia ostať pod kontrolou členského štátu. Na túto normu nadväzuje čl. 8 nariadenia európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie, podľa ktorého (cudzí) pracovník môže byť vylúčený z účasti na riadení inštitúcií upravených verejným právom a z vykonávania funkcie upravenej verejným právom.

57. Podľa § 6 ods. 1 zákona o štátnej službe štátna služba na účely tohto zákona je činnosť, ktorou štátny zamestnanec v rozsahu ustanovenom týmto zákonom alebo osobitným predpisom *plní úlohy štátneho orgánu pri vykonávaní štátnej správy* alebo plní úlohy pri vykonávaní štátnych záležitostí v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby alebo bez určenia odboru štátnej služby a ktorá zahŕňa a) riadenie, b) *rozhodovanie*, c) odbornú prípravu návrhov zákonov, ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane odborných činností súvisiacich s ich prerokúvaním, schvaľovaním a podpisovaním, ako aj odborných činností súvisiacich s vrátením zákonov prezidentom, d) odbornú prípravu koncepčných dokumentov a strategických dokumentov, e) odbornú prípravu podkladov na vykonávanie štátnych záležitostí, f) právne zastupovanie, g) kontrolu, dozor alebo inšpekciu, h) vnútorný audit alebo vládny audit alebo i) odbornú prípravu rozhodnutí. Ústavný súd upresňuje, že *rozhodovanie* je právne najtypickejším výkonom štátnej správy, pretože sa prejavuje vo vrchnostenskom pôsobení voči súkromným subjektom. Správny poriadok v § 47 ods. 5 vyžaduje, aby každé rozhodnutie vydala oprávnená osoba. Takouto je osoba v štátnej službe stanovená vnútorným predpisom štátneho orgánu. V širšom zmysle však aj ostatné činnosti uvedené v § 6 ods. 1 zákona o štátnej službe súvisia s výkonom moci.

58. Vedúci zamestnanec tým, že dáva podľa § 20 zákona o štátnej službe podriadeným štátnym zamestnancom úlohy a pokyny na vykonávanie štátnej služby (§ 6 zákona o štátnej službe), resp. štátnej moci, je s jeho činnosťou *spätá rozhodovacia právomoc, resp. možnosť účinne výkon takej moci ovplyvňovať* (porov. bod 53). Ústavný súd na základe uvedeného konštatuje, že sa na vedúceho zamestnanca vzťahuje čl. 30 ods. 4 ústavy. Nemožno tak súhlasiť s úradom vlády, podľa ktorého len štátni zamestnanci vo verejnej funkcii, resp. len politická zložka štátnej služby spadajú pod čl. 30 ods. 4 ústavy, a nemožno súhlasiť s úradom vlády, že vedúci štátni zamestnanci nie sú chránení čl. 30 ods. 4 ústavy, aj keď aj úrad vlády uznáva, že sa pri vykonávaní štátnej služby podieľajú alebo môžu podieľať na výkone verejnej moci (bod 26). Nezodpovedá tomu text („iná verejná funkcia“) ani účel čl. 30 ods. 4 ústavy. Ak teda ide o vedúceho zamestnanca, pod rozsah práva na rovný prístup tak spadá politická aj profesionálna zložka štátnej služby.

59. Ústavný súd musí po ustálení, že vedúci zamestnanci štátnej služby spadajú do rozsahu čl. 30 ods. 4 ústavy, ozrejmiť, akú *ochranu* poskytuje týmto dotknutým subjektom právo na rovný prístup k verejnej funkcii. Ústavný súd konštatuje, že z textu daného ustanovenia vyplýva, že hlavným hmotnoprávnym komponentom daného práva je zákaz diskriminácie (porov. PL. ÚS

18/2014 -neústavnosť priameho rozlišovacieho kritéria vzdelania starostov, PL. ÚS 46/03). Právo na nediskriminačný prístup nesie v sebe aj zákaz diskriminácie pri pozbavení verejnej funkcie, inak by bol nediskriminačný prístup iluzórny.

60. Ústava tak zakazuje takú zákonnú úpravu, ktorá by pri pozbavení funkcie diskriminačne rozlišovala medzi verejnými funkcionármi (porov. rozhodnutie č. 29/2022 (Zbierka stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky), rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 10 Sžk 8/2020 z 30. 11. 2021).

61. Ústavný súd preto uzatvára, že napadnutá právna úprava tým, že neustanovuje explicitne priamy alebo nepriamy kvalifikovaný diskriminačný dôvod, nerozlišuje diskriminačne medzi vedúcimi zamestnancami, a preto nie je v rozpore s čl. 30 ods. 4 ústavy.

62. Uvedenú argumentáciu je nutné podporiť aj tým, že v ústavnom texte, ako aj v európskych ľudskoprávnych štandardoch týkajúcich sa ukončenia zamestnania možno nájsť oporu pre požiadavku zákonnej úpravy nesvojvoľnej výpovede [porov. čl. 36 ods. 1 písm. b) ústavy - *Zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Zákon im zabezpečuje ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní*, č. 30 Charty základných práv Európskej únie, čl. 24 Európskej sociálnej charty]. Nie je vylúčený výklad, že tieto štandardy sa týkajú rovnako pracovnoprávnych vzťahov, ako aj štátnozamestnaneckých vzťahov (možno dodať, že v čase prijímania ústavy boli aj právne vzťahy v štátnej správe regulované Zákonníkom práce, a preto ústavný text mieril aj na výkon štátnej správy prostredníctvom vtedajšieho Zákonníka práce).

63. Uvedené štandardy ukončenia zamestnania sa však môžu týkať samotného štátnozamestnaneckého pomeru, a nie hierarchickej pozície vedúceho štátneho zamestnanca. Samotný čl. 30 ods. 4 ústavy chráni vedúcich štátnych zamestnancov pred stanovením diskriminačného dôvodu prepustenia, ale neustanovuje povinnosť stanoviť konkrétne dôvody odvolania z funkcie vedúceho zamestnanca.

64. Argument úradu vlády o zamestnaneckom charaktere štátnej služby teda neznamená, že sa na vedúcich zamestnancov neaplikuje čl. 30 ods. 4 ústavy, ale podobnosť služobného a zamestnaneckého pomeru práve môže smerovať k požiadavke na pozitívnu zákonnú úpravu obsahujúcu povinnosť stanoviť konkrétne nesvojvoľné zákonné dôvody na výpoveď zo štátnej služby ako takej, avšak nie z pozície vedúceho štátneho zamestnanca.

65. Z hľadiska namietaného porušenia komponentu právnej istoty má relevanciu, že odvolaný vedúci zamestnanec ostáva vo zväzku štátnej služby (porov. bod 31). Je potrebné však dodať, že na základe § 75 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej službe je možné odvolanému vedúcemu zamestnancovi dať výpoveď zo samotnej štátnej služby. Ide stále o možnosť dať výpoveď za podmienky, že služobný úrad nemá miesto pre odvolaného alebo ten neprijme ponúknuté miesto. Je však pravdou, že odvolanie vedúceho zamestnanca ho môže priblížiť k výpovedi. Ustanovenie § 75 ods. 1 písm. c) zákona o štátnej službe má však samostatné normatívne postavenie a neovplyvňuje ústavnosť napadnutých noriem.

66. Podľa vyjadrenia Rady pre štátnu službu, ktoré si ústavný súd vyžiadal, v čase od 1. januára 2022 do 31. decembra 2022 služobné úrady inštitút odvolania vedúceho zamestnanca bez uvedenia dôvodu využili 52-krát, z toho 6 odvolaných sa v tej veci obrátilo na všeobecný súd.

67. Navrhovatelia najväčšmi zdôrazňovali vo svojej argumentácii skutočnosť, že napadnutá norma je v rozpore s *princípom stability štátnej služby*, ktorý je previazaný s princípom neutrality a profesionality. Princíp stability štátnej služby akcentovala vo svojom vete aj prezidentka republiky, Rada pre štátnu službu a samotné orgány štátnej správy v medzirezortnom pripomienkovom konaní (https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/464). Ústavný súd uvádza, že princíp stability má právnu silu zákona, nie ústavného zákona, a je koordinačnou normou rovnakej právnej sily so zákonom o štátnej službe ako celkom vrátane napadnutých ustanovení.

68. Ústavný súd si je vedomý, že samotné prijatie nového zákona o štátnej službe v roku 2017 súviselo s posilnením stability štátnej správy. Dôvodová správa odkazuje na Stratégiu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 - 2020 schválenú uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548 zo 7. októbra 2015 a Partnerskú dohodu s EÚ na roky 2014 - 2020. Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 - 2020 odkazuje aj na pramene OECD. V MPK orgány štátnej správy často citovali odporúčanie Rady EÚ z 8. júla 2014, ktoré

sa týka Národného programu reforiem Slovenska na rok 2014.

69. Z obsahu uvedených dokumentov vyplýva tlak na zvýšenie stability a profesionality štátnej správy. Ústavný súd k citovaným dokumentom týkajúcich sa princípu stability štátnej správy však musí konštatovať, že sú koncepčného charakteru a nemajú právnu záväznosť (porov. čl. 288 ZFEÚ). Ústavný súd pripomína, že jeho úlohou nie je posudzovať účelnosť či vecnú správnosť právnej úpravy (PL. ÚS 95/2011 - ústavnosť tajnej voľby, bod 28; PL. ÚS 13/2012 - platy sestier, bod 80, PL. ÚS 11/2016 – ochrana spotrebiteľa a premlčanie ex offo, bod 26, PL. ÚS 10/2018 – zrušenie anestéziologických ambulancií, PL. ÚS 15/2018 – nájom pôdy), ale výlučne ústavnosť napadnutých noriem. Keďže princíp stability má skôr mimo-ústavnoprávny význam, možno len nad rámec veci uznať argumenty národnej rady (bod 17), že aj iné ustanovenia zákona o štátnej službe garantujú daný princíp.

70. K vzťahu medzi koncepciou štátnej služby a ústavnosťou možno ďalej uviesť, že ústava v podstate predpokladá *hierarchickosť* štátnej správy. Podporne to vyplýva z čl. 119 písm. m) ústavy (*vláda rozhoduje v zbore o vymenúvaní a odvolávaní ďalších štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom*) a nepriamo aj z čl. 144 ods. 1 ústavy, ktorý výslovne stanovuje nezávislosť sudcov, čo je v kontraste s exekutívou presne opačný princíp (porov. explicitnejšie stanovenú viazanosť príkazmi v štátnej správe v čl. 20 ods. 1 Ústavy Rakúska - *Pod vedením najvyšších orgánov Spolku a krajín vykonávajú správu podľa ustanovení zákonov orgány volené na určitý čas, vymenované orgány z povolania alebo zmluvne ustanovené orgány. Svojim nadriadeným orgánom sú zodpovedné za svoju úradnú činnosť a, pokiaľ zákony podľa odseku 2 neustanovia inak, sú aj viazané ich pokynmi. Podriadený orgán môže odmietnuť vykonať pokyn, ak ho vydal neprísluśný orgán alebo ak by vykonanie odporovalo trestným zákonom*). Štátna správa, ktorej zložkou je štátna služba, je súčasťou výkonnej moci, ktorá nesie za riadny výkon štátnej správy demokratickú zodpovednosť (čl. 114 ústavy). Ústavný súd v náleze č. k. PL. ÚS 8/2021 (body 63 a 64) k tomu uviedol, že *ústava na viacerých miestach zdôrazňuje osobitné postavenie „ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“, ktorým sa odlišujú od všetkých ostatných orgánov štátnej správy. Z čl. 80 ods. 1 (právo poslanca interpelovať člena vlády alebo vedúceho ústredného orgánu štátnej správy) a čl. 85 (právo žiadať účasť vedúceho ústredného orgánu štátnej správy na schôdzi národnej rady) možno vyvodiť, že ústredné orgány štátnej správy sú v priamom vzťahu demokratickej zodpovednosti voči volenému parlamentu práve preto, že stoja na čele hierarchie orgánov štátnej správy. Z čl. 60 ods. 2 písm. a) ústavy (Kontrolná pôsobnosť najvyššieho kontrolného úradu sa vzťahuje v rozsahu uvedenom v odseku 1 na vládu Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a na orgány im podriadené) možno napríklad vyvodiť, že iné orgány štátnej správy sú spravidla podriadené niektorému ústrednému orgánu štátnej správy (ministerstvu alebo inému takému orgánu) a ostatné, ktoré sú týmto orgánom podriadené a ktoré sa na niektorých miestach označujú ako „miestne“, a na iné orgány štátnej správy, ktoré sa osobitným prívlastkom neoznačujú. Z ústavy vyplýva, že jednotlivé orgány štátnej správy sú priamo alebo sprostredkovane podriadené orgánu s demokratickou legitimitou, typicky ministerstvu. Ide o vzťahy nadriadenosti a podriadenosti v rámci exekutívnej moci.*

71. Výkon štátnej správy (§ 6 ods. 1 zákona o štátnej službe), jej hierarchickosť, sa môže realizovať podľa konkrétnej *zákonnej koncepcie* štátnej služby buď pokynmi podriadeným (§ 20 zákona o štátnej službe), alebo priamo ich menovaním a odvolávaním [porov. čl. 119 písm. m) ústavy – Vláda rozhoduje v zbore o vymenúvaní a odvolávaní ďalších štátnych funkcionárov v prípadoch ustanovených zákonom.]. Je vecou koncepcie štátnej správy určovanou zákonodarcom, a nie ústavnosti, či zákon stanoví odvolanie vedúcich zamestnancov na základe konkrétnych dôvodov alebo bez nich, ak nejde o kritérium diskriminačné. Z hľadiska demokratickej zodpovednosti za výkon štátnej správy možno uviesť, že s odvolaním vedúceho zamestnanca musí súhlasiť štatutár daného štátneho orgánu alebo iný vedúci zamestnanec vo verejnej funkcii podľa zákona o štátnej službe, čo vyplýva priamo z napadnutých ustanovení.

72. Doterajší prieskum ústavnosti napadnutých ustanovení (body 52 - 61) možno vyjadriť aj jazykom testu proporcionality, ktorý bol v danom prieskume implicitne vykonaný. Základné právo na rovný prístup k verejnej funkcii je obmedziteľné právo testovateľné prostredníctvom *princípu proporcionality* (čl. 13 ods. 4 ústavy). Vzhľadom na skutočnosť, že právo na prístup k verejnej funkcii zamedzuje len diskriminačnému odvolaniu, tak k zásahu vôbec nedošlo, pričom zákonodarca má priestor pre tvorbu koncepcie štátnej služby. Z testu proporcionality

teda vyplýva ústavná súladnosť napadnutých noriem (na základe odlišného pohľadu možno s rovnakým výsledkom konštatovať, že k zásahu došlo, pretože čl. 30 ods. 4 ústavy chráni pokojný výkon funkcie, ale vzhľadom na skutočnosť, že zásah nebol diskriminačný, a vzhľadom na legitímny cieľ zákonodarcu určovať hierarchické vzťahy v štátnej službe je tento zásah zjavne proporciálny).

73. Navrhovatelia naznačujú (bod 10), že nevyjadrenie cieľa v dôvodovej správe prezrádza neústavnosť namietanej novely. Ústavný súd k tomu uvádza, že z dôvodovej správy možno vyvodiť, že cieľom zmeny bolo zmeniť koncepciu hierarchického vzťahu štatutára k vedúcim zamestnancom.

74. Navrhovatelia argumentujú (bod 13) nálezom I. ÚS 540/2012, ktorý stanovil, že odvolanie z funkcie zástupcu riaditeľa odboru Železničnej polície ministrom dopravy musí byť odôvodnené, inak porušuje čl. 46 ods. 1 ústavy. Ústavný súd k tomu uvádza, že právna úprava podmieňovala odvolanie *dôležitým záujmom štátu*. Ústavný súd tak v rámci individuálnej ochrany, ktorá vychádzala z konkrétnych skutkových okolností, stanovil na základe čl. 46 ods. 1 ústavy povinnosť, aby bol daný *neurčitý právny pojem* konkretizovaný, čo danú vec odlišuje od prerokúvaného súladu. V konaní o ústavnej sťažnosti išlo o ústavne súladný výklad zákonného pojmu, z čoho nemožno vyvodiť nemožnosť voľnejšej diskrécie pri posudzovaní abstraktnej súladnosti zákona.

75. Ústavný súd sa napokon musí vysporiadať s námietkou retroaktivity (bod 12), teda s právnou pozíciu vedúcich zamestnancov, ktorých sa dotkla právny úprava počas výkonu ich funkcie. K tomu je potrebné, aby ústavný súd sumarizoval judikatúru k časovým účinkom noriem. (i) Ústavný súd uviedol (PL. ÚS 10/06), že právna norma môže byť charakterizovaná ako „pravo-retroaktívna“, ak dnes stanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy, tak, akoby tieto právne následky platili už včera. Inými slovami, ak v minulom okamihu niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému okamihu toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení, ide o pravú retroaktivitu (porov. Krejčí, J. Zpětná působnost zákonů z hlediska práva ústavního. Praha 1933, s. 71 a nasl.). Pravá retroaktivita je fikciou, pretože hoci sa vie, že v minulom okamihu niekto mal nejaké právo, zákon finguje, že uvedený subjekt dané právo nemal, alebo ho mal iné. Je nutné rozlišovať medzi *zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti, a zmenou pravidiel do minulosti.* (ii) Ústavný súd zároveň konštantne pripomína (PL. ÚS 102/2011, PL. ÚS 38/2015), že ústavná ochrana právnej istoty vyžaduje komplikovanejší prístup, než je tradičné rozlíšenie na pravú a nepravú retroaktivitu. Výnimočne môže byť ústavne akceptovateľná aj trestnoprávna retroaktivita (čl. 7 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd) a niekedy nemôže byť akceptovateľná ani procesná nepravá retroaktivita. Tieto pojmy sú však len „prezlečenou“ proporcionalitou, ktorú je vždy potrebné aktuálne testovať (porov. Sobek, T. Právní myšlení – kritika moralismu. Praha – Plzeň : Ústav státu a práva a Aleš Čeněk, 2011, s. 529 a nasl.). Z uvedeného vyplýva, že pri skúmaní zásahov do jestvujúcej právnej pozície je potrebné skúmať typ zásahu z časového hľadiska a typ právneho vzťahu, do ktorého je zasahované. V predmetnej veci ide o vzťah funkcionára štátnej služby so štátom, kde ma štát veľkú diskréciu, teda nejde o zraniteľnú osobu. Zároveň ide o takzvaný *okamžitý účinok zákona* (presnejší názov pre nepravú retroaktivitu, porov. Petrlík, D. Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu. Linde, Praha 2005, s. 37), teda zásah nie na udalosti „DO“ minulosti, ale na udalosti „Z“ minulosti. Inými slovami, v posudzovanom prípade ide len o nepravú retroaktivitu, ktorá retroaktivitou v pravom zmysle tohto pojmu nie je – ide o zmenu pravidiel z minulosti, nie zmenu pravidiel do minulosti na už uzavreté skutkové deje (odvolanie z funkcie bez uvedenia dôvodu prichádza do úvahy len pro futuro, po prijatí takého pravidla napadnutou novelou). Preto sa ani predmetný účinok neodrazil v prechodnom ustanovení zákonnej zmeny, k čomu by v prípade (pravej) retroaktivity muselo dôjsť, resp. bez takéhoto ustanovenia by zmena nepôsobila spätne.

76. Z argumentácie uvedenej k čl. 30 ods. 4 ústavy ďalej vyplýva, že referenčná norma nechráni vedúcich zamestnancov pred iným než diskriminačným pozbavením danej funkcie, a to sa týka aj tých, ktorí sú aktuálne vo funkcii, takže v zásade nedošlo k zásahu do pozície, ktorá by bola ústavne chránená referenčnou normou. Záujem štátu na konkrétnej podobe štátnej správy tu preto vyvažuje právnu istotu vedúcich zamestnancov. Argument národnej rady (bod 17) o nutnosti znížiť v záujme ústavného princípu rovnosti právny štandard aj aktuálnym vedúcim zamestnancom tak, aby boli súčasní aj budúci zamestnanci v rovnom postavení,

nemožno uznať. Vo všeobecnosti by mohol viesť k vylúčeniu šetrnejších intertemporálnych úprav spočívajúcich v zachovaní, resp. „dobehu“ právnej pozície, ktorú dotknuté subjekty získali pred legislatívnou zmenou.

77. Ústavný súd konštatuje, že napadnutá úprava neobsahuje explicitné diskriminačné kritériá pozbavenia funkcie vedúcich zamestnancov, a preto nie je v rozpore s čl. 30 ods. 4 ústavy a čl. 1 ods. 1 ústavy, s tým, že spôsob stanovenia odvolávania vedúcich zamestnancov je koncepčnou vecou demokraticky zvoleného zákonodarcu. Z týchto dôvodov návrhu nevyhovel, tak ako to je uvedené vo výroku nálezu.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 24. mája 2023

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.